

**PEMBANGUNAN BERBASIS KELEMBAGAAN ADAT:  
SEBUAH ALTERNATIF PEMBELAJARAN  
DARI KASUS KINERJA KELEMBAGAAN NAGARI  
DALAM PERENCANAAN WILAYAH  
DI PROPINSI SUMATERA BARAT**

**Melinda Noer\***

Abstrak

Kinerja dari lembaga lokal yang seringkali diberi label lembaga informal sudah banyak digunakan sebagai pendekatan efektif di dalam studi – studi pembangunan. Namun demikian, dalam kontes perencanaan pemerintah desentralistis - yang secara formal didelegasikan oleh pemerintah nasional kepada pemerintahan yang lebih rendah - kinerja dari kelembagaan adat sebagai salah satu kelembagaan lokal dalam proses pengambilan keputusan dan perencanaan publik masih sedikit dijelaskan. Untuk mengisi kekurangan tersebut, sebuah penelitian dilakukan dengan menggunakan metoda studi kasus di Propinsi Sumatera Barat. Lembaga adat pada tingkat pemerintah terendah di Propinsi Sumatera Barat yang dinamakan Kerapatan Adat Nagari (KAN) berhasil memainkan peran penting dalam pengambilan keputusan dan perencanaan desentralistis. Penelitian ini diharapkan dapat memperkaya penjelasan realisasi konsep pengembangan wilayah berbasis lokal yang datang dari bawah.

*Kata kunci: kelembagaan adat, perencanaan desentralistis, dan pengembangan wilayah.*

## **1 Pendahuluan**

### **1.1 Latar belakang**

Tulisan ini merupakan sebagian dari hasil penelitian yang sedang disiapkan penulis untuk sebuah disertasi. Pemikiran tentang perlunya

---

\* **Melinda Noer**, mahasiswa program doktor pada program studi Perencanaan Wilayah dan Kota di Sekolah Arsitektur, Perencanaan, dan Pengembangan Kebijakan (SAPPK), Institut Teknologi Bandung.

penelitian ini berangkat dari realitas bahwa selama ini kelembagaan<sup>1</sup> lokal<sup>2</sup> yang seringkali diberi label lembaga informal sudah banyak dikaji dan digunakan sebagai pendekatan efektif dalam studi pembangunan. Namun demikian, masih sedikit ditemukan bukti empiris yang dapat menjelaskan kinerja kelembagaan lokal dalam perencanaan dan pengambilan keputusan publik yang didesentralisasikan kepada pemerintah daerah, khususnya kelembagaan adat dalam perencanaan wilayah. Padahal sudah diketahui bahwa dengan desentralisasi, adat akan berpengaruh kepada urusan kenegaraan di tingkat lokal (John F. McCarthy, 2005). Oleh karena itu, kelembagaan adat selanjutnya tentu juga mempengaruhi perencanaan dan pengambilan keputusan publik dalam pengelolaan sumberdaya wilayah.

Bagaimana apabila adat dijadikan sebagai legitimasi wewenang politik dan hak untuk mengelola sumberdaya alam wilayah yang secara formal merupakan wilayah tingkat pemerintahan terendah tetapi pada saat yang sama juga merupakan wilayah masyarakat hukum adat? Sebuah studi kasus dengan menggunakan metoda analisis kualitatif interpretatif dibeberapa *Nagari* (merupakan tingkat pemerintah terendah/setingkat desa) di Propinsi Sumatera Barat memperlihatkan bahwa lembaga adat Minangkabau yang dinamakan Kerapatan Adat *Nagari* (KAN) berhasil memperlihatkan kinerja yang cukup

---

<sup>1</sup> Kelembagaan adalah aturan main (formal dan informal) atau merupakan batasan-batasan yang dirancang secara manusiawi dan diikuti terus menerus oleh anggota masyarakat untuk membatasi interaksi antar manusia dalam hubungan sosialnya (Douglas North, 1990). Lebih luas, menurut World Bank (2001) kelembagaan merupakan peraturan dan organisasi, termasuk norma informal yang mengatur koordinasi tingkah laku manusia. Oleh karena itu kelembagaan bersifat dualisme, terdiri dari organisasi atau lembaga pemerintah/non pemerintah sebagai piranti keras dan peraturan-peraturan atau hukumnya sebagai piranti lunak (Anthony Giddens, 2000).

<sup>2</sup> Mengapa *local level*? Filosofi bahwa orang lokal mempunyai keterikatan yang tinggi dengan lingkungan alam lokal mereka melalui *traditional institutions* (Brian Furze, 1996:12) menjadi dasar pemikiran konsep perencanaan pembangunan desentralistis melalui kelembagaan lokal. Oleh karena itu pencarian alternatif-alternatif yang layak dan memihak kepada orang banyak harus didukung dengan alat-alat perencanaan yang baru yang mampu mendefinisikan kembali masalah pembangunan. Dia juga harus didukung oleh usaha – usaha untuk mengadakan reorientasi dalam lembaga-lembaga yang mengelola sumberdaya wilayah. Norman Uphoff (1986: 11) mendefinisikan tingkat lokal meliputi tingkat desa, tingkat komunitas, atau kelompok yang biasanya terkait dengan tindakan kolektif.

nyata dalam pengambilan keputusan dan proses perencanaan wilayah *Nagari* sebagai perencanaan pemerintah desentralistik.

*Nagari* merupakan nama tradisional dan unit politik dari organisasi sosial-politik Minangkabau sejak zaman pra-kolonial (Franz von Benda-Beckman, 2001:9), dan saat ini sekaligus menjadi unit pemerintahan terendah di Propinsi Sumatera Barat. Hal ini merupakan implikasi dari komitmen pemerintah Propinsi Sumatera Barat yang mengembalikan bentuk pemerintahan *Nagari*<sup>3</sup> sebagai tingkat pemerintahan terendah (setingkat Desa) melalui Peraturan Daerah No. 9 / 2000 tentang Pokok-pokok Pemerintahan *Nagari* dan secara efektif berlaku sejak tanggal 1 Januari 2001<sup>4</sup>. Menurut sejarah, pola pemerintahan *Nagari* sudah ada, berkembang, dan sangat berpengaruh terhadap sistem pemerintahan di Sumatera Barat sejak masa pra kolonial sampai pemerintah RI menggantinya dengan sistem pemerintahan Desa berdasarkan UU No. 5/1979.

Dengan demikian persoalannya sekarang adalah *Nagari* menyanggah fungsi dan wewenang ganda, yaitu pertama berfungsi sebagai kesatuan masyarakat hukum adat dengan wewenang politik dan hak adat untuk mengelola sumberdaya alamnya, kedua berfungsi sebagai tingkat pemerintahan terendah dengan wewenang dan hak publik untuk mengelola sumberdaya alamnya. Sementara, *Nagari* sebagai wilayah yang perlu dibangun membutuhkan perencanaan spasial dan keputusan publik yang akan ditentukan oleh *stakeholders* dalam wilayah tersebut. *Stakeholders* tersebut pada kenyataannya tentu saja bukan hanya masyarakat yang menyanggah dan

---

<sup>3</sup> *Nagari* didefinisikan sebagai kesatuan masyarakat hukum adat dalam Daerah Propinsi Sumatera Barat, yang terdiri dari himpunan beberapa suku, mempunyai Kerapatan Adat Nagari, mempunyai wilayah tertentu batas-batasnya, mempunyai kekayaan sendiri, serta berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Wilayah *Nagari* meliputi kesatuan wilayah hukum adat dengan batas-batas tertentu yang sudah berlaku secara turun-temurun dan atau berdasarkan kesepakatan (Perda No. 9/2000, ps. 2 dan 3).

<sup>4</sup> Peraturan Daerah Propinsi tentang Pokok – pokok Pemerintahan Nagari ini sekarang sedang dalam tahap revisi mengikuti perubahan UU No. 22/1999 menjadi UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah. Peraturan Daerah Propinsi Sumatera Barat No.9/2000 dikeluarkan sebagai turunan / implementasi dari UU No. 22 / 1999 yang menterjemahkan desentralisasi kedalam pemberian hak otonomi kepada wilayah propinsi dan kabupaten / kota untuk mengurus rumah tangga pemerintahannya sendiri.

menganut sistim nilai Minangkabau. Latar belakang yang demikian membuat penelitian ini menjadi beralasan dan perlu untuk dilakukan.

## **1.2 Perumusan Masalah**

Sehubungan dengan latar belakang dan persoalan di atas, pertanyaan penelitian ini adalah :

- (1) Bagaimana kinerja kelembagaan adat di suatu wilayah pemerintahan (formal) yang berbasis adat (informal) dalam pengambilan keputusan dan perencanaan publik yang desentralistis?
- (2) Elemen apa saja dari kelembagaan adat tersebut yang berpengaruh terhadap pengambilan keputusan dan perencanaan publik yang demikian?

## **1.3. Tujuan dan Manfaat Penelitian**

- (1) Menjelaskan bagaimana kinerja kelembagaan adat di suatu wilayah yang bersifat formal sekaligus informal (seperti *Nagari*) dalam pengambilan keputusan dan perencanaan publik yang desentralistis;
- (2) Menjelaskan elemen apa saja dari kelembagaan adat tersebut yang berpengaruh terhadap pengambilan keputusan dan perencanaan publik yang demikian.
- (3) Secara praktikal penelitian ini juga bertujuan untuk menarik sebuah pembelajaran dari praktek desentralisasi di Indonesia yang kaya nilai-nilai sosial budaya lokal termasuk adat.

Temuan empiris ini diharapkan akan bermanfaat terhadap pengayaan pengetahuan yang sekarang masih terbatas untuk menjelaskan konsep pengembangan wilayah berbasis lokal yang datang dari bawah sehingga dapat dipakai sebagai pendekatan untuk memperkuat atau bahkan memperbaiki perencanaan wilayah. Selain itu, penelitian ini juga akan menyumbang kepada pengayaan penjelasan tentang bagaimana terjadinya proses perencanaan dan pengambilan keputusan publik berdasarkan teori perencanaan komunikatif di suatu wilayah yang pemerintahannya berbasis kelembagaan adat. Secara praktikal diharapkan temuan ini juga memberikan sebuah pembelajaran kepada wilayah lainnya yang memiliki kekhasan adat tersendiri sebagai konsekuensi dari praktek desentralisasi di Indonesia.

## 2 Tinjauan Pustaka

Secara teoritis, dapat dikatakan bahwa sistem pemerintahan *Nagari* merupakan realisasi dari konsep pembangunan berbasis lokal yang datang dari bawah<sup>5</sup>, yang di Indonesia baru dimungkinkan semenjak kebijakan desentralisasi diberlakukan (UU No. 22/1999). Desentralisasi diyakini sebagai obat penawar dampak buruk yang diakibatkan oleh konsep pembangunan yang datang dari atas dan sistem perencanaan terpusat (sentralisasi). Dengan desentralisasi, maka kegiatan perencanaan dan pengambilan keputusan dari pemerintah nasional didelegasikan kepada pemerintah di tingkat sub-nasional atau bahkan kepada tingkat pemerintahan yang paling rendah di tingkat lokal<sup>6</sup>. Tujuan desentralisasi antara lain adalah agar perencanaan pembangunan menjadi lebih efektif dan efisien karena realitas pembangunan dan sosial ekonomi masyarakat lebih dapat ditangkap dengan semakin dekatnya pemerintah dengan rakyatnya. Kedekatan itu membuat perencana pemerintah dapat melakukan proses komunikasi dan bertatap muka dengan rakyatnya secara koperatif yang selalu terus menerus dijaga<sup>7</sup>. Pada akhirnya, diharapkan desentralisasi dapat membangkitkan otonomi wilayah melalui integrasi semua aspek kehidupan di dalam wilayah yang ditentukan dan dibatasi oleh sosial budaya, sumberdaya, dan kondisi lingkungannya<sup>8</sup>.

---

<sup>5</sup> Konsep pembangunan berbasis lokal yang datang dari bawah yang diawali dengan pemikiran Walter Stohr (1981) tentang konsep *development from below*, sebagai kritikan terhadap konsep *development from above*. Konsep *development from below* memperlihatkan terjadinya pergeseran paradigma *top-down center-outward* (menyamakan pembangunan dengan pertumbuhan ekonomi, memberi penekanan kepada investasi modal industri dan perkotaan, memaksimumkan penggunaan skala ekonomi, proyek skala besar, dan teknologi baru) menjadi *bottom-up periphery-inward* (merupakan suatu proses integral dengan memperluas kesempatan bagi individu, kelompok sosial, dan komunitas yang terorganisir secara teritori pada skala menengah dan kecil, memobilisasi kapabilitas dan sumberdaya mereka untuk manfaat bersama dalam ekonomi, sosial, dan politik).

<sup>6</sup> G. Shabbir Cheema dan Dennis A. Rondinelli. 1983:18.

<sup>7</sup> R. Godschalk David, 1967 dalam Susan S. Fainstein dan Norman Fainstein 1996:268.

<sup>8</sup> Weaver Clyde, 1981; G. Shabbir Cheema dan Dennis A. Rondinelli, 1983: 295-315.

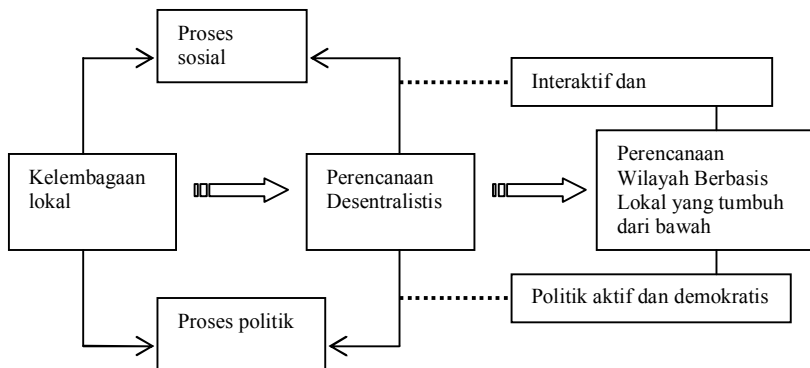
Pendekatan kelembagaan dalam perencanaan desentralistis-pengembangan wilayah digunakan sebagai alat atau cara untuk memperoleh pelibatan sebanyak mungkin aktor (partisipasi yang tinggi) yang akan menuntun pengambilan keputusan bersama agar tujuan pembangunan yang berkesinambungan (terus menerus dan melembaga) dapat tercapai. Kelembagaan yang dimaksud adalah kelembagaan yang memang tumbuh dari bawah (dari lokal sendiri), yang tetap dipelihara dan dipatuhi oleh orang lokal karena keterikatan yang tinggi dengan lingkungannya. Kelembagaan yang demikian memiliki keunikan tersendiri yang tidak begitu saja dapat ditiru oleh/dari luar.

Analisis kelembagaan lokal secara desentralisasi wilayah (territorial) berada pada tingkat pemerintah lokal yang dibesarkan oleh sistem politik dan sosial budaya, serta ideologi perencanaan pembangunan yang melandasinya. Sama seperti teori desentralisasi, analisis kelembagaan lokal digunakan sebagai pendekatan perencanaan dalam upaya mencapai hasil yang efisien dan efektif. Alasan utamanya adalah karena kelembagaan lokal memungkinkan perencanaan disusun sesuai dengan konteks dan struktur sosial yang sesungguhnya di tingkat lokal.

Perencanaan yang demikian merupakan proses sosial dan proses politik yang berada dalam paradigma perencanaan rasionalitas komunikatif. Proses seperti itu memberikan proses belajar sosial dan pendidikan politik kepada masyarakat untuk mampu mengartikulasikan kepentingannya yang sudah jelas akan saling terkait dengan kepentingan orang lain. Oleh karena itu, perencanaan desentralistis membutuhkan komunikasi yang intensif antar *stakeholders* agar dapat mencapai satu kesepakatan sebagai persetujuan atas perencanaan publik yang nantinya akan dihasilkan. Cara yang dipilih dalam membuat sebuah keputusan publik adalah sama pentingnya dengan hasil yang diperoleh dari pengambilan keputusan tersebut (De Soet, 1988 dalam Johan Woltjer, 2000; Patsy Healey, 2003). Sebagaimana juga dikatakan oleh Paul Davidoff (1996) perencanaan adalah proses kegiatan yang menengahkan perbedaan nilai diantara kepentingan yang plural didalam sebuah komunitas politik.

Pembangunan wilayah berbasis lokal yang datang dari bawah adalah pembangunan yang bukan saja dilakukan di wilayah/lokal setempat tetapi juga melibatkan potensi sumber daya lokal wilayah. Kelembagaan adat sebagai kelembagaan lokal dengan demikian mempunyai peluang untuk digunakan sebagai pendekatan dalam pengambilan keputusan dan perencanaan di dalam suatu komunitas wilayah yang memiliki kelembagaan

lokal (adat) yang kuat. Adat memiliki aturan tertentu yang mengatur perilaku kehidupan masyarakatnya termasuk menjadi dasar dalam mengatur dan mengelola sumberdaya alam dan ekonomi wilayahnya, sehingga dapat dipandang sebagai suatu kontribusi potensial kelembagaan dalam memperbaiki atau bahkan memperkuat perencanaan wilayah. Pengambilan keputusan perencanaan pembangunan yang melahirkan kepentingan publik sudah selayaknya perlu dilakukan dengan mempedulikan nilai-nilai yang dimiliki masyarakat lokal (Brooks, 2002). Gambar 1 memperlihatkan kerangka pemikiran perencanaan desentralistis sebagai proses sosial dan proses politik melalui kelembagaan lokal untuk merealisasikan konsep pembangunan berbasis lokal yang datang dari bawah.



Gambar 1:  
Perencanaan Desentralistis sebagai Proses Sosial dan Proses Politik melalui Kelembagaan Lokal

### 3 Metoda Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian tentang perencanaan yang tergolong dalam penelitian sosial yang sifatnya kualitatif interpretatif<sup>9</sup>, karena mencoba mengerti dan memahami untuk kemudian menginterpretasikan hakekat kelembagaan adat sebagai kelembagaan lokal dalam pengambilan keputusan dan perencanaan, khususnya dalam perencanaan pengembangan wilayah. Penelitian interpretatif berusaha untuk menjelaskan fenomena melalui makna sesuai dengan keyakinan yang dipahami dan dianut oleh masyarakat sosial dimana penelitian dilakukan (Brian Fay, 1998:163). Sehubungan dengan itu, maka untuk dapat memahaminya secara baik dan lokal spesifik, metoda studi kasus dipilih sebagai metoda yang dipercaya lebih dapat mengungkapkan hakekat kelembagaan adat dalam perencanaan pengembangan wilayah, sehingga kinerjanya dalam proses pengambilan keputusan dan perencanaan publik dapat dipelajari dan dijelaskan secara lebih baik.

Penelitian dilaksanakan pada bulan Juli – September 2006. Pemilihan contoh kasus *Nagari* dilakukan secara bertahap dengan metoda bertingkat (*multi stages*) mulai dari penetapan kabupaten sampai kepada pemilihan *Nagari* contoh kasus. Dengan beberapa kriteria yang disusun agar contoh kasus tetap dapat menunjukkan keunikan lokalitas wilayah, maka contoh kasus ditetapkan sebanyak 4 (empat) *Nagari* di 4 kecamatan berbeda yang seluruhnya berada di Kabupaten Tanah Datar<sup>10</sup>. *Nagari* yang distudi adalah Nagari Pariangan di Kecamatan Pariangan, Nagari Singgalang di Kecamatan X Koto, Nagari III Koto di Kecamatan Rambatan, dan Nagari Minangkabau di Kecamatan Sungayang. Alasan pemilihan Kabupaten Tanah Datar adalah karena kabupaten ini merupakan asal sejarah kerajaan di Minangkabau yaitu Kerajaan Pagaruyung sehingga diasumsikan kinerja kelembagaan adat akan lebih dapat dijelaskan. Alasan lainnya adalah karena dari pra-penelitian ditemukan bahwa dari empat kali pemilihan *Nagari* terbaik di Sumatera Barat (dilakukan setiap tahun sejak tahun 2003 s/d 2006), *Nagari* di Kabupaten Tanah Datar telah terpilih sebagai *Nagari* terbaik sebanyak tiga kali.

---

<sup>9</sup> Thompson, 1984 dalam Stephen Syrett, 1995; Neuman, W. Lawrence; 2000; dan Sharan B. Merriam. 2002.

<sup>10</sup> Kabupaten Tanah Datar terdiri dari 75 *Nagari* yang terbagi habis kedalam 14 Kecamatan dan 280 *Jorong* (dalam pemerintahan Orde Baru dinamakan Desa). Mengingat pentingnya pengetahuan lokal (*local knowledge*) dalam pemilihan kasus di dalam sebuah kasus studi kelembagaan lokal, maka pemilihan *Nagari* contoh kasus dilakukan dengan melibatkan *stakeholders* di Kabupaten dan Kecamatan.



Berdasarkan sumbernya, jenis data yang dikumpulkan berupa data primer (diperoleh langsung dari sumber pertama /*informan*), dan data sekunder (berupa dokumen tertulis dalam bentuk buku, laporan, atau catatan yang ada dan terkait dengan kegiatan perencanaan yang dilakukan di *Nagari* kasus). Sumber data dalam bentuk subjek penelitian didasarkan kepada keterwakilan *stakeholders* dalam perencanaan publik tingkat *Nagari*<sup>11</sup> dengan menggunakan prinsip *snowballing*.

Cara mengumpulkan data dilakukan menggunakan tiga teknik yang saling melengkapi, yaitu wawancara, dokumentasi, dan observasi yang ditempatkan berdasarkan situasi, kondisi, serta jenis data yang dibutuhkan. Instrumen yang dipakai untuk mengumpulkan data adalah panduan berupa daftar pertanyaan yang fleksibel dan semi terstruktur dengan bentuk pertanyaan terbuka.

Analisa data dikelompokkan kepada dua kelompok analisis temuan lapangan, yaitu pertama analisis dalam konteks *Nagari* kasus studi, dan kedua adalah analisis subyektifitas penelitian yang terkait dengan tujuan penelitian. Karena dalam sebuah studi kasus yang dipentingkan adalah upaya memperlihatkan keterkaitan teori dengan kasus yang diteliti (Mitchel, 1983 dalam Stephen Syrett, 1995), maka analisis juga dilakukan berdasarkan kemampuan kelembagaan adat sesuai peran dan fungsinya dalam proses pengambilan keputusan dan perencanaan wilayah yang didesentralisasikan. Prosedur studi kualitatif yang menghasilkan data deskriptif selanjutnya disajikan secara deskriptif kualitatif (Robert C. Bogdan dan Taylor S. 1975: 5).

## 4 Hasil Dan Pembahasan

### 4.1 Deskripsi Wilayah Studi

---

<sup>11</sup> Sumber data tersebut adalah informan yang mewakili Pemerintah Nagari, Badan Permusyawaratan Nagari, Kerapatan Adat Nagari, Lembaga Kerapatan Adat Alam Minangkabau (LKAAM), bidang pemerintah di tingkat kecamatan, kabupaten, ataupun propinsi yang wilayah kerjanya mencakup tingkat Nagari, dan lembaga non pemerintah / swasta, lembaga swadaya masyarakat atau organisasi kemasyarakatan lainnya yang wilayah kerjanya berada di tingkat *Nagari*. Disamping itu, sumber informasi juga diperoleh dari informan kunci yaitu orang-orang yang secara personal dipercaya sebagai orang yang memiliki kedalaman dan keahlian tentang adat Minangkabau dan pemerintahan *Nagari* berdasarkan pengalaman dan pengetahuan yang dimilikinya.

Kabupaten Tanah Datar dengan ibukota Kabupaten Batusangkar berjarak  $\pm 90$  km dari Kota Padang (ibukota propinsi) dapat ditempuh dalam waktu 1,5 jam perjalanan dengan kendaraan roda empat. Luas wilayahnya  $\pm 1.336$  km<sup>2</sup>. Sebelah Utara berbatas dengan Kabupaten Agam dan Kabupaten 50 Kota, sebelah Selatan berbatas dengan Kabupaten Solok, sebelah Barat dengan Kabupaten Padang Pariaman, dan sebelah Timur berbatas dengan Kota Sawahlunto Sijunjung dan Kabupaten Sawahlunto Sijunjung. Jumlah penduduk Kabupaten Tanah Datar tahun 2004 adalah 334.026 jiwa dengan pertumbuhan penduduk sebesar 0,53% pertahun. Kepadatan penduduk rata-rata 250 jiwa/km<sup>2</sup>, sedangkan kepadatan penduduk rata-rata per *Nagari* adalah 4.454 jiwa (BPS Tanah Datar, 2004). Kabupaten Tanah Datar berdasarkan sejarah asal muasal orang Minangkabau merupakan kabupaten yang berada dalam *Luhak Nan Tigo*<sup>12</sup>.

Kasus pertama, *Nagari* Pariangan berdasarkan sejarah kerajaan Minangkabau adalah *Nagari* tertua (dinamakan *Nagari Tuo*) di Propinsi Sumatera Barat. *Nagari* Pariangan terdiri dari 4 (empat) Jorong (dusun) yaitu Jorong Pariangan, Sikaladi, Padang Panjang, dan Guguak. Kasus kedua, *Nagari* Singgalang yang terpilih sebagai *Nagari* terbaik pertama kali (tahun 2003) setelah kembali ke pemerintahan *Nagari*. Semasa pemerintahan desa *Nagari* ini dipecah menjadi 5 desa, yaitu Desa Aia Mancua, Sikabu, Subarang, Pandam, dan Gantiang. Ketika kembali ke pemerintahan nagari tahun 2002, *Nagari* Singgalang masih dibagi ke dalam 5 jorong mengikuti pembagian desa lama. Tetapi sejak tahun 2005 jumlah jorong menjadi 8 (delapan) jorong yaitu Jorong Aia Mancua, Sikabu, Subarang, Gantiang, Koto, Solok, Luhuang, Sikandunduang. Kasus ketiga, *Nagari* III Koto memiliki kekhasan sendiri dengan penulisan nama *Nagari*, yaitu III Koto. Angka III (angka Romawi) tidak boleh diganti dengan angka 3 (huruf Latin), dan penyebutannya tidak boleh pula dibaca tiga (Bahasa Indonesia), melainkan “*tigo*” (Bahasa Minang). Karena menurut sejarahnya III Koto pada awalnya terdiri dari tiga buah koto, yaitu Koto Padang Lua, Koto Galo Gandang, dan Koto Turawan. Diantara ke empat kasus studi hanya *Nagari* III Koto yang memiliki banyak perantau. Merantau adalah budaya orang Minang yang terkenal khas dan unik diantara banyak suku lainnya di Indonesia. Banyak fasilitas umum yang telah dibangun di *Nagari* ini berasal dari hasil

---

<sup>12</sup> *Luhak* atau dibaca *Luak* adalah istilah untuk menunjukkan sejarah asal muasal *Nagari* dan orang Minangkabau. Dikenal ada tiga *Luhak* yaitu *Luhak* Tanah Datar, *Luhak* Agam, dan *Luhak* 50 Kota. Sedangkan *Nagari* yang di luar *Luhak* disebut dengan istilah *Nagari* rantau.

kiriman perantau, antara lain pembebasan lahan untuk membangun 2 (dua) lapangan bola kaki, Sekolah Menengah Pertama Negeri No.4 Rambatan, MTsN, Puskesmas; mendirikan bangunan sekolah, mesjid, mushalla, fasilitas MCK, membangun dan merehabilitasi rumah keluarga miskin, serta kegiatan – kegiatan pembangunan yang dilakukan di *Nagari* (Ekspose Wali Nagari III Koto, 2006). Nagari III Koto terdiri dari 10 jorong, yaitu Jorong Kalumpang, Guguak Jambu, Gantiang, Siturah, Aua Sarumpun, Panta, Pasia Jaya, Bonai, Galogandang, dan Turawan. Kasus keempat, Nagari Minangkabau juga memiliki kekhasan sejarah penamaan tersendiri, karena sebelumnya *Nagari* ini bernama *Nagari* Rona. Ada beberapa versi sejarah mengenai penamaan ini berdasarkan cerita atau hikayat yang diturunkan. Salah satu sejarah yang paling populer adalah Minangkabau yang berasal dari kata “*manang kabau*” (menang kerbau), setelah anak kerbau dari Sumatera diadu dengan induk kerbau dari Jawa. *Nagari* Minangkabau terdiri dari 3 (tiga) jorong, yaitu Jorong Minang Jaya, Jorong Badinah Murni, dan Jorong Kelarasan Tanjung. Tabel 2 memperlihatkan karakteristik ke empat Nagari kasus studi.

Tabel 2. Nagari Kasus yang distudi berdasarkan karakteristiknya

No.	Nagari	Kecamatan	Jumlah penduduk (jiwa)	Jumlah jorong (unit)	Jarak dari ibukota kabupaten (km)
1	Pariangan	Pariangan	6.466	4	13
2	Singgalang	X Koto	8.032	8	35
3	III Koto	Rambatan	8.032	10	10
4	Minangkabau	Sungayang	2.861	3	4

Sumber: buku profil Nagari Pariangan, Singgalang, III Koto, Minangkabau (2006)

#### 4.2. Defenisi Dan Hakekat *Nagari*: kinerja berdasarkan makna

*Nagari* bermakna “kesatuan masyarakat hukum adat”, yaitu adat Minangkabau, dan wilayah *Nagari* adalah wilayah kesatuan masyarakat hukum adat. Sejarah munculnya *Nagari* dimulai dari *Nagari Tuo Pariangan*

yang terletak di lereng Gunung Merapi di Kecamatan Pariangan, dimana penduduk pada mulanya mulai mengembara dan mendirikan tempat tinggal menetap yang baru. Dengan tempat tinggal yang menetap tersebut, kemudian dibentuk semacam “pemerintahan”.

Dari catatan sejarah yang diperkuat oleh *key informan* (pemangku adat dan Walinagari<sup>13</sup> di masa Orde Baru), adat Minangkabau menetapkan persyaratan dibentuknya *Nagari* dalam Undang-undang *Nagari*<sup>14</sup>. Undang-undang pembentukan *Nagari* menetapkan syarat pembentukan nagari dengan tujuan agar ada pengertian yang sama sebagai pedoman pembentukan nagari di tiga *Luhak* Minangkabau. Persyaratan tersebut adalah:

*Nagari ba-kaampeh suku*  
*Dalam suku babuah paruik*  
*Kampuang ba nan Tuo*  
*Rumah nan ba Tungganai*

Syarat pembentukan *Nagari* yang demikian memperlihatkan bahwa dalam satu *Nagari* paling sedikit harus terdiri dari 4 (empat) suku<sup>15</sup> yang berbeda (*Nagari ba-kaampeh suku*) yang masing-masingnya dipimpin oleh seorang pemimpin adat “Penghulu Andiko”. Suku yang dibentuk berdasarkan sistim matrilineal<sup>16</sup> (*dalam suku babuah paruik*) menyebabkan seorang pria tidak boleh menikah dengan wanita dari suku yang sama dengannya, sehingga penduduk *Nagari* baru dapat meneruskan keturunan melalui perkawinan apabila dalam *Nagari* terjadi pencampuran paling sedikit 4 (empat) suku. Untuk tiap satu keturunan (*saparuik*) tersebut diangkat salah seorang saudara laki-laki tertua atau yang dituakan dari pihak ibu yang

---

<sup>13</sup> Walinagari adalah istilah atau sebutan untuk seorang Kepala *Nagari* (sebagaimana istilah untuk Kepala Desa)

<sup>14</sup> Undang – undang yang dimaksud di sini tidaklah sama dengan pengertian Undang – undang dalam pengertian ilmu tata negara. Undang-undang tersebut dikenal dengan nama Undang-undang Nan 20.

<sup>15</sup> Pembagian suku dilakukan berdasarkan 2 kelasan yaitu laras Budi Caniago dan Koto Piliang. Perbedaan kedua adat ini terletak pada cara pengambilan keputusan dalam kerapatan adat. Namun demikian keduanya tetap memegang prinsip yang sama yaitu musyawarah untuk mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.

<sup>16</sup> Matrilineal adalah sistim keturunan yang berdasarkan kepada garis keturunan dari pihak ibu. Untuk satu keturunan yang biasanya terdiri dari 4 (empat) generasi biasanya dinamakan *saparuik*.

dipanggil *Mamak*<sup>17</sup> sebagai *Tuo-Kampung* (*kampung ban nan Tuo*). Tugasnya antara lain adalah mengawasi hak kepemilikan sebagai pembantu Penghulu Suku. Sedangkan dalam *satu rumah gadang*, saudara lelaki tertua dari ibu dinamakan dengan *Tungganai* (*Ruman nan ba Tungganai*), yang akan mengurus anak kemenakan dalam *saparuik*.

Menurut adat, setiap pengambilan keputusan dalam suku, selalu dilakukan secara musyawarah untuk mufakat yang dipimpin oleh tua rapat (biasanya penghulu suku) berdasarkan kebenaran dan kepatutan yang diletakkan di atas azas Minangkabau *adat basandi syarak, syarak basandi kitabullah* (adat bersendi syarak, syarak bersendi kitabullah). Informan menjelaskan bahwa selama belum ditemukan kata mufakat, keputusan belum akan diambil, dan musyawarah tetap diteruskan oleh *Mamak* dalam keturunan yang seibu (*saparuik*) atau dalam *rumah gadang*. Dalam segala hal terkait dengan kepentingan *Nagari*, penghulu adat selalu meminta pendapat dari para kemenakannya (warga suku). Dengan demikian didalam “pemerintahan adat” seluruh warga ikut serta, dan keputusan yang dihasilkan selalu dipatuhi karena para penghulu sudah dipilih oleh warga dari orang – orang yang dituakan dan dianggap bijaksana dalam persukuannya. Pemerintahan adat begini dalam bentuk yang paling murni dapat disebut sebagai pemerintahan demokrasi murni.

Begitu kuatnya makna lembaga adat *Nagari* bagi masyarakat Propinsi Sumatera Barat sehingga ketika Pemerintah memberlakukan UU No. 5/1979 dan menetapkan pemerintah desa sebagai pemerintah terendah di Indonesia, *Nagari* di Sumatera Barat secara keseluruhan baru bisa dihapus dan dijadikan pemerintahan desa pada tahun 1984. Walaupun *Nagari* tidak lagi sebagai pemerintah terendah pada periode itu, pemerintah propinsi atas permintaan masyarakat menetapkan kebijakan untuk tetap mempertahankan *Nagari* walaupun hanya sebagai kesatuan masyarakat hukum adat. Peraturan untuk mendukung kebijakan itu ditetapkan melalui peraturan daerah Propinsi No. 13/1983 *Nagari* tentang *Nagari* sebagai Kesatuan Masyarakat Hukum Adat dalam Prop. Daerah Tk. I Sumatera Barat. Disisi lain, pemerintah propinsi, kabupaten, dan kecamatan juga tetap meneruskan keberadaan kelembagaan

---

<sup>17</sup> *Mamak* dalam adat Minangkabau adalah lelaki yang dituakan dalam *rumah gadang* atau keluarganya yang memimpin dengan mufakat melalui musyawarah di *rumah gadang*nya. *Rumah gadang* merupakan rumah tempat tinggal sebuah keluarga besar karena pada awalnya keluarga di Minangkabau adalah dalam arti keluarga besar (*extended family*) menurut garis keturunan ibu (matrilineal).

adat Minangkabau dalam bentuk sebuah lembaga sosial non pemerintah yaitu LKAAM (Lembaga Kerapatan Adat Alam Minangkabau) yang dibentuk sejak tahun 1966 yang sampai sekarang tetap ada dan terpelihara.

Dari sifat pembentukan wilayahnya, *Nagari* juga memiliki keunikan sifat dan nilai sosial wilayah yang berbeda dengan desa pada umumnya. Keunikan tersebut diantaranya adalah sifat pembentukan wilayah “*Nagari*” (setingkat desa) yang bersifat teritorial (berdasar tempat tinggal) dan genealogis (berdasar keturunan/suku) (Mochtar Naim, 1990:54). Sementara desa tumbuh karena salah satu sifat saja yaitu teritorial (misalnya Jawa, Madura, Aceh) atau genealogis (misalnya Kalimantan, Sulawesi, umumnya Indonesia Timur) (Soetardjo Kartohadikoesoemo, 1965). Sebagai wilayah hukum adat, *Nagari* menganut sistim nilai kepemilikan dan kekerabatan berdasarkan genealogis dari garis keturunan ibu (sistim matrilineal), sedangkan suku lain menganut sistim patrilineal (berdasarkan garis keturunan dari bapak). Sifat pembentukan *Nagari* yang demikian juga memperkuat penjelasan kinerja *Nagari* berdasarkan makna yang tercermin dari tingginya partisipasi dan rasa memiliki terhadap *Nagari*, walaupun warga tidak lagi tinggal menetap di *Nagari* (merantau). Salah satu bentuk dari rasa memiliki ini sangat nyata tergambar di *Nagari* III Koto yang selalu mendapat bantuan finansial dari para perantau untuk perencanaan dan pembangunan *Nagari*-nya.

Temuan ini memberikan penjelasan tentang kinerja *Nagari* yang dapat dipertahankan oleh suatu masyarakat sosial berdasarkan maknanya, sesuai sejarah asal usul dan tempat asal makna yang begitu kuat mempengaruhi masyarakatnya. Walaupun telah menghadapi banyak pengaruh dan tantangan dari luar termasuk negara, *Nagari* tetap dapat memperlihatkan kinerjanya walaupun terkadang harus berperan dalam ruang yang lebih sempit, yaitu hanya sebagai kesatuan masyarakat hukum adat. Namun demikian, *Nagari* dalam kapasitas tertentu masih memerlukan revitalisasi dalam arti pembaharuan makna sesuai perkembangan zaman.

Unit pemerintah terendah di setiap negara yang tumbuh dengan nama lokal (berbeda-beda, seperti Panchayat di India, Union Parishad di Bangladesh, Kotapraja di Philipina, Komite Desa di Cina, *Nagari* di Sumatera Barat, Marga di Sumatera Selatan, Desa di Jawa, dan lainnya) sebenarnya juga merupakan wujud kelembagaan lokal yang sifatnya intensional yang mengandung makna sesuai sejarah asal usul makna. Oleh karena itu, perencanaan pembangunannya perlu memperhatikan dan mempertimbangkan nilai-nilai sosial politik lokal (termasuk adat) yang dipunyai oleh masyarakat wilayah tersebut.

#### 4.3 Proses pengambilan keputusan dan perencanaan publik di *Nagari*: kinerja sosial politik

Pengambilan keputusan perencanaan publik di *Nagari* dilakukan secara terdesentralisasi mengikuti proses *bottom-up planning*, yang dimulai dari pemerintahan terendah yang paling dekat dengan rakyat. Perencanaan di tingkat *Nagari* dilakukan melalui musyawarah perencanaan pembangunan (Musrenbang) *Nagari* yang diturunkan secara berjenjang dari Musrenbang nasional, propinsi, dan kabupaten sebagaimana diatur dalam UU No. 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Dari sinilah kinerja *Nagari* secara sosial politik mulai diperlihatkan yaitu melalui peran yang dimainkannya dalam pengambilan keputusan dan perencanaan publik. Tentu saja peran ini baru dimungkinkan setelah praktek desentralisasi yang dipilih oleh Propinsi Sumatera Barat adalah dengan meletakkan adat Minangkabau dalam azas pemerintahannya.

Pemerintahan *Nagari* terdiri dari pemerintah *Nagari* yaitu Walinagari dan perangkat *Nagari* (setara Kepala Desa dan perangkat desa) dan Badan Perwakilan Rakyat *Nagari* (setara Badan Perwakilan Desa). Musyawarah perencanaan pembangunan dilaksanakan setiap tahun (antara bulan Januari–April) oleh pemerintah *Nagari* dengan mengikutsertakan semua unsur masyarakat di *Nagari*, aparat pemerintahan kecamatan dan kabupaten, lembaga non pemerintah / organisasi sosial masyarakat, serta tokoh masyarakat (*anak Nagari*) yang berada di luar wilayah *Nagari*<sup>18</sup>. Dalam prosedur formal yang diatur pemerintah, perencanaan hasil musrenbang *Nagari* kemudian disyahkan sebagai Peraturan *Nagari* melalui legitimasi politik lewat sidang Badan Perwakilan Rakyat *Nagari* (BPRN) sebagai badan perwakilan permusyawaratan rakyat tertinggi di *Nagari*.

Tetapi yang menarik dari proses perencanaan di wilayah kasus studi adalah bahwa *Ninik Mamak* atau Penghulu Adat (pemangku adat) dari setiap suku di *Nagari* yang bernaung dibawah lembaga adat *Nagari* (bernama

---

<sup>18</sup> Anak *Nagari* adalah setiap orang yang secara genealogis menurut sistim matrilineal merupakan keturunan dari suku yang ada dalam *Nagari*. Berada di luar wilayah *Nagari* maksudnya adalah anak *Nagari* yang tidak hidup menetap di dalam *Nagari*, tetapi hidup merantau baik di dalam kecamatan yang sama, kabupaten yang sama, di propinsi, di luar propinsi, atau bahkan di luar negeri.

Kerapatan Adat *Nagari* atau disingkat dengan KAN<sup>19</sup>) memperlihatkan kinerja yang ternyata sangat nyata menentukan dalam memperoleh persetujuan dan kesepakatan rakyat terhadap rencana yang akan dihasilkan. Gambar 2 memperlihatkan proses musyawarah perencanaan pembangunan yang terjadi di *Nagari*. Tanda panah dengan garis yang tidak putus-putus memperlihatkan prosedural linear formal perencanaan, sedangkan tanda panah dengan garis putus-putus memperlihatkan pentingnya peran KAN dalam menghasilkan konsensus dan perencanaan publik.

Sebagaimana dikatakan di bagian awal hasil penelitian, bahwa *Mamak*/penghulu suku adalah pemimpin warganya dalam suku. Ada indikasi yang menunjukkan bahwa apabila lembaga adat *Nagari*, dalam hal ini KAN, belum sepakat dengan apa yang direncanakan maka perencanaan akan mengalami kendala dalam implementasinya atau bahkan tidak akan mendapat dukungan masyarakat *Nagari*. Lebih spesifik misalnya di *Nagari* Pariangan ditemukan bahwa undangan BPRN untuk bersidang juga perlu diperkuat dengan pembubuhan tandatangan KAN selain Walinagari, sebagai pertanda bahwa apa yang akan disyahkan melalui sidang BPRN untuk mencapai keputusan publik sudah “disepakati” oleh *ninik mamak*. Secara konkrit persetujuan dari KAN di *Nagari* Minangkabau bahkan juga diwujudkan dalam pembubuhan tandatangan Ketua KAN di dalam proposal dana pembangunan nagari kepada pemerintah kabupaten<sup>20</sup>. Hal itu menunjukkan bahwa pemangku adat sudah mengetahui dengan baik apa yang direncanakan atau yang akan dilakukan oleh pemerintah di *Nagari* tersebut. Semua itu juga didukung oleh pernyataan Walinagari Singgalang, bahwa apabila *ninik mamak* (KAN) sudah setuju maka pembangunan akan lancar – lancar saja,

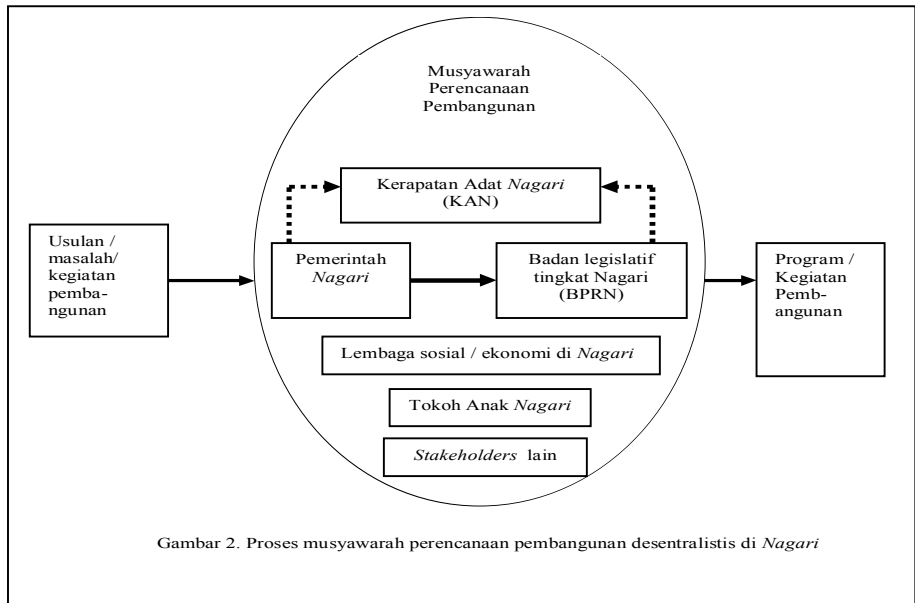
---

<sup>19</sup> Kerapatan Adat Nagari (KAN) adalah lembaga perwakilan permusyawaratan dan pemufakatan adat tertinggi di setiap Nagari. Anggotanya terdiri dari Ninik Mamak /Pemangku Adat yang berlaku selingkar Nagari (jumlahnya tergantung kepada jumlah suku yang ada di nagari). Tugas KAN antara lain membina masyarakat hukum adat *Nagari* menurut *Adat Basandi Syarak, Syarak Basandi Kitabullah* dan melaksanakan pembinaan dan mengembangkan dan melestarikan nilai-nilai adat Minangkabau.

<sup>20</sup> Dana yang disediakan oleh pemerintah kabupaten untuk dikelola sendiri oleh Nagari dinamakan dengan Dana Alokasi Pembangunan Nagari (DAPN) yang terdiri dari dana rutin dan dana pembangunan. Dana tersebut dipertanggungjawabkan oleh pemerintah Nagari kepada Bupati melalui laporan pertanggungjawaban Walinagari di setiap akhir tahun anggaran.



warga akan dengan suka rela berpartisipasi secara aktif (bukan hanya mobilisasi) dalam kegiatan pembangunan.



Gambar 2. Proses musyawarah perencanaan pembangunan desentralistis di Nagari

Pada keempat *Nagari*, partisipasi warga *Nagari* diwujudkan antara lain dengan merelakan sebagian halamannya untuk pelebaran jalan (bahkan ada yang tanpa ganti rugi), menyerahkan lahan suku untuk mendirikan bangunan kantor walinagari, mengikuti program pertanian menggunakan teknologi baru, gotong royong dalam perbaikan jalan dan jaringan irigasi, serta bentuk-bentuk tindakan kolektif lainnya. Perbedaan dengan masa pemerintahan desa adalah berkurangnya konflik atau hambatan dalam pelaksanaan program kegiatan pembangunan, meningkatnya keikutsertaan warga dalam gotong royong, kegembiraan warga dalam melaksanakan kegiatan pembangunan, rasa memiliki yang lebih tinggi dari warga terhadap aset nagari yang ada, kesadaran warga untuk mengikuti musyawarah-musyawarah *Nagari*. Partisipasi tersebut datang dari semua kelompok masyarakat termasuk kelompok pemuda (*parik paga nagari*), kelompok ibu-ibu (*bundo kandung*), dan bukan hanya dari tokoh masyarakat saja.

Hal seperti ini tidak hanya ditemukan dalam keputusan publik terhadap rencana atau penyelesaian masalah yang datang dari dalam *Nagari* saja, tetapi juga terhadap kegiatan pembangunan yang datang dari “atas” lewat pemerintah kabupaten atau propinsi, atau kegiatan yang dibawa oleh lembaga donor dalam dan luar negeri. Setiap kegiatan pembangunan yang masuk ke *Nagari* yang terkait dengan pengelolaan dan pemanfaatan kekayaan *Nagari*<sup>21</sup> juga akan selalu melewati proses “penyepakatan” - sebagai persetujuan walaupun tetap dilakukan secara informal - dari KAN.

Walaupun dokumen dan administratif pemerintahan (fungsi *Nagari* sebagai pemerintah) tidak memerlukan “kesepakatan” dimaksud, tetapi ternyata pengambilan keputusan perencanaan publik yang didesentralisasikan oleh pemerintah kabupaten ke tingkat *Nagari* (yang juga berfungsi sebagai kesatuan masyarakat hukum adat) menunjukkan terjadinya proses sosial dan proses politik yang demikian. Berdasarkan kasus studi ini dapat dikatakan bahwa melalui fungsinya sebagai lembaga permusyawaratan dan pemufakatan adat tertinggi dan peran yang dimainkannya, kinerja kelembagaan adat secara sosial politik mampu menjelaskan pentingnya lembaga lokal dalam pengambilan keputusan perencanaan publik di tingkat lokal.

Temuan empiris ini juga dapat menjelaskan satu bentuk realisasi dari model pembangunan berbasis lokal yang berada dalam konsep *development*

---

<sup>21</sup> Harta kekayaan Nagari adalah harta kekayaan yang telah ada atau yang kemudian menjadi milik dan kekayaan Nagari berupa:

- a. Hutan, tanah, batang air (sungai), tebat, kolam, tambak, danau, bandar kuala atau laut yang menjadi ulayat nagari;
- b. Pasar nagari, gelanggang pemedanan, medan bapaneh, dan lapangan;
- c. Mesjid dan surau nagari, balai adat, dan tempat pendidikan adat;
- d. Harta bergerak dan tidak bergerak yang dibuat oleh anak nagari guna kepentingan umum;
- e. Tanah lapang, tempat rekreasi, situs-situs kebudayaan dan sejarah, prasasti-prasasti, dan peninggalan seni budaya lainnya;
- f. Pandam pekuburan, gunung, dan bukit serta harta benda lainnya.

Sedangkan pendapatan Nagari diperoleh dari :

- a. Pendapatan sendiri yang berasal dari hasil – hasil kekayaan nagari;
- b. Sumbangan masyarakat nagari, baik yang bertempat di dalam dan atau di luar wilayah nagari;
- c. Bantuan dari pemerintah daerah dan Pemerintah;
- d. Pendapatan lainnya yang syah.

*from below*. Pembangunan berbasis lokal yang datang dari bawah dalam hal ini dimaknai sebagai sebuah model pembangunan yang mengasumsikan bahwa pengambilan keputusan perencanaan dan implemementasi kegiatan dilakukan paling baik oleh orang-orang lokal (Brian Furze, 1996: 6). Sehubungan dengan itu, kelembagaan yang tumbuh dan dikembangkan oleh orang-orang lokal sesuai asal usulnya diyakini dapat memberikan panduan atau pedoman dalam pengambilan keputusan publik khususnya pola wewenang. Kelembagaan lokal yang berasal dari kapasitas wilayah yang luar biasa itu akan dapat mendorong terjadinya inovasi di wilayah lokal. Penelitian Norman T. Uphoff dan Milton J. Esman pada tahun 1974 di 18 negara serta penelitian John Montgomery di 25 negara pada tahun 1972 juga memperlihatkan keberhasilan organisasi dan kelembagaan yang tumbuh di masyarakat lokal mempunyai hubungan yang erat dengan pencapaian keberhasilan pembangunan pedesaan (John Friedman, 1984: 247). Dan sebaliknya pengalaman di negara – negara berkembang pada periode tahun 1970an memperlihatkan lembaga-lembaga yang diciptakan dan didatangkan dari atas untuk mempromosikan pembangunan perekonomian dan sosial, akhirnya mati di tengah jalan (tidak *sustainable*) karena sifat ketergantunganannya dan ideologinya yang tidak mencukupi (Rajni Kothari, 2003: 30).

Hasil penelitian ini juga menguatkan pandangan teoritis dalam mewujudkan pembangunan manusia seutuhnya (hakekat pembangunan), bahwa setiap komunitas sesungguhnya punya hak untuk menentukan masa depan mereka sendiri atau paling tidak ikut berpartisipasi melalui cara yang penuh makna dalam pengambilan keputusan dan proses sosial politik yang mempengaruhi kehidupannya. Inilah yang sebenarnya menjadi kunci dalam perencanaan wilayah yaitu: partisipasi, keterlibatan aktif, dan penuh arti (*meaningful*), dari orang lokal melalui lembaganya dalam proses pembangunan dan pengambilan keputusan yang berkaitan dengan itu (Brian Furze, 1996: 11). Lembaga lokal juga memiliki sistim kelembagaan yang sifatnya organik yang ditentukan oleh kondisi sosial politik lokal, sehingga proses belajar (*social learning*) selalu terjadi secara berkesinambungan di seluruh sistem itu (David C. Korten, 1988:240). Sementara, perencanaan yang rasional komunikatif memerlukan komunikasi dan inisiatif kreatif dari rakyat sebagai sumber daya potensial pembangunan yang utama. Kesejahteraan material dan spiritual mereka merupakan tujuan yang juga ingin dicapai oleh proses pembangunan (D.C. Korten dan Rudi Klauss, 1984). Konsep ini sekaligus menjamin terjadinya proses pemberdayaan

masyarakat yaitu berupa pemberian kekuasaan kepada masyarakat (*community power*) melalui perubahan sosial (*social change*) dari masyarakat politik yang pasif menjadi masyarakat politik yang aktif. Perencanaan yang demikian sekaligus menunjukkan pergerakan tradisi perencanaan dari *planning as social reform* yang pada akhirnya menuju kepada tradisi *planning as social mobilization* (John Friedman, 1987: 87-308). Pergerakan tradisi perencanaan sebagai proses ini akan terjadi sejalan dengan semakin berkualitasnya sumberdaya manusia untuk dapat memainkan peran politik aktif dalam pengambilan keputusan dan perencanaan publik.

Peran kelembagaan dalam proses yang demikian adalah memberi pedoman dalam proses pengambilan keputusan serta menyediakan prosedur untuk menentukan alternatif yang akan dipilih dengan kriteria yang menjamin proses demokratis akan tetap terjaga. Ada lima parameter mendasar yang dapat dipakai dalam mendisain kelembagaan pemerintahan demokratis dan desentralistis, yaitu: (1) mengenali identitas, variasi, karakter dan antar hubungan dari *stakeholders*; (2) membagi kekuasaan antar lembaga formal dan informal; (3) memberi kesempatan terbuka kepada intervensi dari lembaga non formal, informal, inisiatif lokal, dan menghargai perbedaan; (4) mendorong partisipasi; dan 5) akuntabel (Patsy Healey, 1997: 288-289). Kelembagaan seperti ini akan membuat sistem pemerintahan mengalami proses dinamis yang diperlukan untuk mencapai keberlanjutan (Patsy Healey, 1997: 288; Tore Sager 2004).

## **5 Kesimpulan Dan Saran**

### **5.1 Kesimpulan**

Secara umum penelitian tentang kelembagaan adat dalam pengambilan keputusan dan perencanaan desentralistis di tingkat lokal memberikan kesimpulan:

- (1) Kelembagaan adat memperlihatkan kinerjanya dalam pengambilan keputusan publik dan perencanaan desentralistis berdasarkan makna atau hakekat kelembagaan yang diperolehnya secara historis. Selain itu kinerja kelembagaan adat juga terlihat melalui perannya dalam proses sosial politik yang terjadi dalam kegiatan perencanaan yang didesentralisasikan tersebut.

- (2) Elemen-elemen kelembagaan adat yang berpengaruh dalam pengambilan keputusan dan perencanaan publik adalah elemen yang berada dalam hakekat material yaitu organisasi atau lembaga adat, dan hakikat idealisme yaitu aturan main atau batasan-batasan yang dirancang dan diikuti terus menerus oleh masyarakat dimana adat tersebut diberlakukan. Kedua hakikat ini, material dan idealisme, tidak bisa dipisahkan atau dikaji satu persatu secara terpisah.
- (3) Kelembagaan adat sebagai salah satu sumberdaya perencanaan dapat digolongkan sebagai kekuatan atau modal sosial yang potensial yang tumbuh dan mengakar dalam komunitas etnik atau suku tertentu, sehingga dapat digali dan dipelajari untuk daerah atau lokal lain sesuai karakteristiknya sendiri.

## 5.2 Saran

Kinerja yang ditunjukkan oleh kelembagaan adat dalam perencanaan publik tidak terlepas dari kebijakan pemerintah yang memberi ruang yang cukup untuk kelembagaan lokal dapat berkembang. Kebijakan sentralistis dan desentralistis sesungguhnya menunjukkan proses politik yang secara dialektik dipilih dalam pengambilan keputusan publik. Oleh karena itu, dalam konteks desentralisasi di Indonesia, pelajaran yang dapat diambil dari penelitian ini adalah pemerintah daerah perlu mencari dan menemukan konsep perencanaan daerah yang sesuai makna lokal yang mampu mengakomodasi inisiatif dan kreatif masyarakat yang berada dalam ikatan kelembagaan adat lokalnya.

Hasil penelitian juga berimplikasi kepada adanya kebutuhan untuk meningkatkan kapasitas lembaga adat sebagai elemen material kelembagaan lokal. Kapasitas lembaga perlu ditingkatkan agar dapat lebih efektif menjalankan fungsi dan perannya serta dapat memberikan kontribusi efisiensi melalui proses dan implementasi perencanaan pembangunan yang didesentralisasikan ke tingkat lokal. Kapasitas bisa diberikan dalam bentuk kemampuan kepemimpinan, pengetahuan, dan ketrampilan perencanaan pembangunan, termasuk kemampuan administrasi. Melalui konsep pembangunan berbasis kelembagaan adat sebagai pendekatan alternatif pembangunan, setiap daerah disarankan untuk mencari bentuk perencanaan pembangunan daerah yang mampu memperlihatkan keragaman kekayaan sosial budaya dengan ciri-ciri khas masyarakatnya yang bersuku (*tribal society*) demi kepentingan pelestarian nilai-nilai dari masing – masing daerah namun tetap mempertahankan negara kesatuan Republik Indonesia.

---

## DAFTAR PUSTAKA

- Giddens Anthony. 2000. Jalan Ketiga: *Pembaruan Demokrasi Sosial*. Judul Asli: *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*. Jakarta: P.T. Gramedia Pustaka Utama.
- Brian.Fay. 1998. *Filsafat Ilmu Sosial Kontemporer*. Diterjemahkan oleh M. Muhith dari judul asli *Contemporary Philosophy of Social Science*. Yogyakarta: Penerbit Jendela. 2002.
- Brian Furze, Terry de Lacy, dan Jim Birckhead. 1996. *Culture, Conservation, and Biodiversity: The Social Dimension of Linking Local Level Development and Conservation Through Protected Areas*. John Wiley and Sons Ltd. England.
- David C. Korten,. dan Rudi Klauss. 1984. *People Development Centered*. Kumarian Press. USA.
- David C. Korten. 1988. *Penyusunan Program Pembangunan Pedesaan: Pendekatan Proses Belajar*. dalam David C. Korten dan Sjahrir (Eds). *Pembangunan Berdimensi Kerakyatan*. Yayasan Obor Indonesia. Jakarta. hal. 234- 249.
- Douglass C North. 1990. *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. Cambridge University Press. Cambridge.
- Susan S Fainstein dan Norman Fainstein. 1996. City Planning and Political Value: An Updated View. Dalam Campbell, Scott dan Susan S. Fainstein (Eds.). 1996. *Readings in Planning Theory*. Blackwell Publisher. Great Britain. Halaman 265- 287.
- Tore Sager. 2004. *Democratic Planning and Social Choice Dilemmas: Prelude to Institutional Planning*. Book Review. Aldershot Ashgate, 2002. ISBN 0745619524. Sage Publications. Vol 3(1). London. 93–103.
- Franz von Benda-Beckmann dan Keebet von Benda-Beckman. 2001. *Recreating The Nagari : Decentralization In West Sumatra*. Max Planck Institute For Social Anthropology. Working Papers. Halle/Salle. ISSN 1615-4568.
- G. Shabbir Cheema and Dennis A.Rondinelli (Eds). 1983. *Decentralization and Development: Policy Implementation in Developing Countries*. Sage Publications. New Delhi.

- Johan Woltjer. 2000. *Consensus Planning: The Relevance of Communicative Planning Theory in Dutch Infrastructure Development*. Ashgate. Burlington USA.
- John Friedman. 1984. *Planning as a Social Learning Process*. Dalam Korten, D. C. dan Rudi Klauss. *People Development Centered*. Kumarian Press. USA.
- John F. McCarthy, 2005. *Between Adat And State: Institutional Arrangements On Sumatra's Forest Frontier*. Highbeam Research. Human Ecology Journal.
- Michael P. Brooks. 2002. *Planning Theory for Practioners*. Planners Press. American Planning Association. Washington D.C.
- Michael Woolcock. 1998. *Social Capital and Economic Development: Towards a Theritical Synthesis and Policy Framework*. Theory and Society Journal. Vol. 27 (2). JStor. Springer.151-208..
- Mochtar Naim. 1990. *Nagari Versus Desa: Sebuah Kerancuan Struktural*. dalam Mohammad Hasbi, et all (Eds). *Nagari, Desa, dan Pembangunan Pedesaan di Sumatera Barat*. Yayasan Genta Budaya. Padang. 47-60.
- Norman Uphoff, 1986. *Local Institutional Development. An Analytical Source Book with Cases*. Kumarian Press. USA.
- Patsy Healey. 1997. *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Socities*. Macmillan Press Ltd. London.
- Patsy Healey. 2003. *Collaborative Planning in Perspective*. Article. SAGE Publications. London, New Delhi. Vol. 2 (2). 101-123.
- Paul Davidoff. 1996. *Advocacy and Pluralism in Planning*. dalam Campbell, Scott dan Susan S. Fainstein (Eds.). *Readings in Planning Theory*. Blackwell Publisher. Great Britain. 105-322.
- Pemerintah Propinsi Sumatera Barat. 2000. *Peraturan Daerah No. 9. Tentang Pokok – Pokok Pemerintahan Nagari*. Padang.
- Rajni Kothari. 2003. *Isu – Isu Dalam Pemerintahan Desentralisasi*. Dalam Abdul Aziz dan David D. Arnold (Eds). *Desentralisasi Pemerintahan: pengalaman Negara–Negara Berkembang*. Pondok Edukasi. Banten. 29-40.
- Robert C. Bogdan dan Taylor S. 1975. *Introduction to Qualitative Research Methods*. John Wiley. New York.

- Sharan B. Merriam and Associates. 2002. *Qualitative Research in Practice: Examples for Discussion and Analysis*. Jossey-Bass. A wiley company. New York.
- Soetardjo Kartohadikoesoemo. 1965. *Desa*. Tjetakan ke 2. Penerbit Sumur Bandung. Yogyakarta.
- Stephen Syrett. 1995. *Local Development: Restructuring, locality and economic initiative in Portugal*. Avebury. USA.
- Walter B. Stohr. 1981. *Development From Below: The Bottom-Up and Periphery-Inward Development Paradigm*. dalam Walter B. Stohr. dan D.R. Fraser Taylor (eds). 1981. *Development from Above or Below?* John Wiley & Sons Ltd. 39-71.
- Walter B. Stohr. dan D.R. Fraser Taylor. 1981. *Development from Above or Below? Some Conclusions*. dalam Stohr, W.B. dan D.R. Fraser Taylor (eds). 1981. *Development from Above or Below?* John Wiley & Sons Ltd. 453-481.
- Weaver.Clyde. 1981. *Development Theory and the Regional Question*. dalam Stohr, W.B. dan D.R. Fraser Taylor (Eds). *Development from Above or From Below?* John Wiley & Sons Ltd. Hal 73-106. W. Lawrence Neuman, 2000. *Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches*. Forth Edition; Allyn and Bacon; Singapore.
- World Bank. 2001. *Assessing Local Capacity: Decentralization and Sub National Regional Economics*. Washington D. C.